



RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: RA/28/2021.

APELANTE: GEOVANY VÁSQUEZ SAGRERO REPRESENTANTE PROPIETARIO DE MORENA ANTE EL IEEPCO.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA.

MAGISTRADO PONENTE: MIGUEL ÁNGEL ORTEGA MARTÍNEZ.

OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, VEINTIOCHO DE MAYO DE DOS MIL VEINTIUNO.¹

Vistos los autos para resolver el Recurso de Apelación, identificado con la clave **RA/28/2021**, promovido por Geovany Vásquez Sagrero², con el carácter de representante propietario del Partido Morena, en contra del acuerdo IEEPCO-CG-61-/2021, emitido por el Consejo General del IEEPCO, por el que se aprueban las sustituciones de las candidaturas a diputaciones al congreso del estado y concejalías a los ayuntamientos, para el proceso electoral ordinario 2020-2021, por medio del cual la responsable aprobó el registro de Orlando Estudillo Márquez³ como candidato a presidente municipal de Santo Domingo Petapa, Oaxaca.

GLOSARIO

Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
------------------------------	--------------------------------------------------------

¹ En lo subsecuente todas las fechas corresponderán al dos mil veintiuno, salvo se precise un año distinto.

² En lo subsecuente, el promovente, el impugnante, el apelante o la representación de morena.

³ En lo subsecuente, el ciudadano candidato.

Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
Tribunal Electoral Local:	Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.
Ley de Medios Local:	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.
Ley de Instituciones:	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.
TEPJF:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
IEEPCO:	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
Lineamientos reelección:	de Lineamientos en materia de reelección a cargos de elección popular del IEEPCO, aprobados mediante el acuerdo IEEPCO-CG-03/2021.

I. ANTECEDENTES.

De los hechos narrados en el escrito de demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

Del contexto.

1. Procesos electorales anteriores. Con motivo del proceso electoral celebrado en el año de 2016, el ciudadano Orlando Estudillo Márquez fungió como Presidente Municipal de Santo Domingo Petapa, durante el periodo 2017-2018.

Posteriormente, en el proceso electoral de dos mil dieciocho, el aludido ciudadano participó como candidato a presidente municipal en el mismo ayuntamiento, sin embargo, solamente resultó electo como concejal de representación proporcional⁴.

2. Inicio del proceso electoral. En sesión especial del Consejo General del IEEPCO de fecha primero de diciembre del dos mil veinte, se emitió la declaratoria formal de inicio de actividades del Proceso Electoral Ordinario 2020-2021.

⁴ Véase http://www.ieepco.org.mx/aut_electas2018/



3. Lineamientos en materia de reelección. El cuatro de enero de la presente anualidad, el IEEPCO aprobó el acuerdo IEEPCO-CG-03/2021⁵, por el que se aprueban lineamientos en materia de reelección a cargos de elección popular⁶.

4. Plazos para el registro de candidaturas. Mediante los diversos acuerdos IEEPCO-CG-18/2021, IEEPCO-CG-33/2021, IEEPCO-CG-36/2021, y IEEPCO-CG-37/2021⁷, el IEEPCO determinó la modificación y ampliación de plazos para la presentación de solicitudes de registros de candidaturas postuladas por los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes, para el Proceso Electoral Ordinario en curso, siendo que, a través del último, estableció el veintiocho de marzo como fecha límite.

5. Registro. Dentro del plazo comprendido del siete al veintiocho de marzo de dos mil veintiuno, los institutos Políticos y coaliciones, presentaron ante el IEEPCO sus solicitudes de registro de candidaturas a Concejalías a los Ayuntamientos por el sistema de partidos políticos.

La coalición PAN-PRI-PRD, postuló a Orlando Estudillo Márquez como candidato a Presidente Municipal del ayuntamiento antes referido.

6. Reserva sobre registro. El cuatro de mayo, el IEEPCO aprobó el acuerdo IEEPCO-CG-57/2021 por el que se registran de forma supletoria las candidaturas a concejalías a los ayuntamientos que se rigen por el sistema de partidos políticos, dentro del proceso Electoral actual.

⁵ Disponible en: <http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2021/IEEPCO-CG-03-2021.pdf>

⁶ Disponibles en:

<http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2021/ANEXOIEEPCO-CG-03-2021.pdf>

⁷ Véase <http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2021/IEEPCO-CG-37-2021.pdf>

Dentro del mismo se consideró que distintas personas solicitaron su registro excediendo el periodo constitucional correspondiente a la reelección y/o elección consecutiva; por ello, el Consejo General reservó las solicitudes de registro de dichas personas, quienes podían ser vistas en el anexo 5 del mismo⁸, dentro del cual se encuentra el citado ciudadano.

Por esto, el IEEPCO requirió a la coalición para acreditar que el referido ciudadano no se encontraba en dicha causa de inelegibilidad o sustituyera su candidatura.

7. Acuerdo impugnado. En cumplimiento a dicho requerimiento, presentaron diversa documentación, razón por la cual, la autoridad responsable emitió el acuerdo IEEPCO-CG-61-/2021, en donde estimó que la postulación de Orlando Estudillo Márquez como candidato a Presidente Municipal del ayuntamiento de Santo Domingo Petapa, no se encontraba en el supuesto de reelección o elección consecutiva, por ello validó su registro.

Del Juicio.

8. Presentación de la demanda. Inconforme con el registro otorgado a la ciudadana mencionada, el representante de Morena promovió Recurso de Apelación ante el IEEPCO.

9. Recurso de Apelación RA/20/2021. Mediante proveído de veintiuno de mayo, la Magistrada Presidenta tuvo por recibido el oficio número IEEPCO/SE/695/2021, por el cual se remitía el escrito de apelación del representante de Morena, así como diversa documentación relacionada con el trámite del mismo.

Por lo anterior, se ordenó formar el presente juicio y registrarlo en el Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos (SISGA), asignándole la clave **RA/28/2021**, turnándolo a la ponencia respectiva para su debida sustanciación.

⁸ Disponible en: <http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2021/A5IEEPCOCG572021.pdf>



10. Radicación, admisión y cierre de instrucción. Mediante proveído de veinticinco de mayo, el Magistrado instructor radicó el recurso, tuvo por admitida la apelación y declaró cerrada la instrucción.

11. Fecha y hora para sesión. Por acuerdo de la misma fecha, dictado por la Magistrada Presidenta, se señalaron las **doce horas del día veintiocho de mayo de dos mil veintiuno** para llevar a cabo la sesión pública de resolución del asunto en estudio.

II. COMPETENCIA.

En términos de lo dispuesto por los artículos 116, fracción IV inciso c), numeral 5, de la Constitución General; 105 y 106 apartado 3 de la Ley General de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales; 25 apartado D y 114 Bis de la Constitución Local; 1, 4, numeral 3, 5, numeral 5, 52, 56 y 59 de la Ley de Medios Local, este Tribunal es la máxima autoridad en el Estado para conocer de las controversias que se susciten en materia electoral, encargado de verificar que todos los actos y resoluciones de la autoridades electorales, se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, convencionalidad y de legalidad, de donde se tiene que es el competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación.

En efecto, se surte la competencia de este Órgano Jurisdiccional, toda vez que el apelante aduce que al otorgar el registro al ciudadano candidato a Presidente Municipal de Santo Domingo Petapa, la responsable interpretó indebidamente la normativa en materia de reelección, otorgando equivocadamente el registro al ciudadano antes referido, argumentando que al haber desempeñado en dos periodos consecutivos el cargo de concejal, resulta inelegible.

Entonces, tal cuestión encuadra en los supuestos de competencia de este Tribunal, contenidos en los preceptos invocados.

III. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.

Al no advertirse oficiosamente alguna causal de improcedencia cuyo estudio resulte preferente, se procede a hacer el análisis de los requisitos de procedibilidad, los cuales se encuentran satisfechos de acuerdo a lo previsto en los artículos 8, 9, 12, 13, 14, 52 y 57, de la Ley de Medios Local, como a continuación se precisa:

a) Forma: El medio de impugnación se presentó por escrito en el que consta el nombre y firma autógrafa del promovente; señala el acto impugnado y la autoridad responsable; los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa y los preceptos presuntamente violados.

Dando así cumplimiento formal al escrito de demanda, previsto en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios Local.

b) Oportunidad: Por cuanto hace a la oportunidad en la presentación de la demanda, el artículo 8 de la Ley de Medios Local, dispone que esta debe presentarse dentro de los cuatro días, contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto, salvo excepciones previstas expresamente en dicho ordenamiento.

En el caso a estudio, la sustancia de las reclamaciones de la parte actora se encamina a controvertir el acuerdo IEEPCO-CG-61/2021, aprobado en la sesión especial llevada a cabo por el Consejo General del IEEPCO, que inició el doce de mayo y concluyó el trece de mayo.

Entonces, si la demanda fue presentada el dieciséis del mismo mes, es inconcuso que se encuentra dentro de los cuatro días

dispuestos por la normativa local, resultando así oportuno el presente juicio.

c) Legitimación y personería: Este requisito se encuentra colmado, pues el actor comparece como representante propietario de morena ante el IEEPCO, carácter que es reconocido por la autoridad responsable.

En este sentido, acude a combatir el acuerdo IEEPCO-CG-61/2021, por el que se aprueban las sustituciones de las candidaturas a diputaciones al congreso del estado y concejalías a los ayuntamientos, para el proceso electoral ordinario 2020-2021, en el cual, la responsable aprobó el registro de Orlando Estudillo Márquez como candidato a presidente municipal de Santo Domingo Petapa, Oaxaca.

Cuestión que, a decir del apelante, es consecuencia de una interpretación equivocada de la normativa en materia de reelección, dentro de ello, del artículo 115 de la constitución general.

En este sentido, se estima que esa representación si tiene legitimación y personería para impugnar el acuerdo señalado; de ahí que, en términos de lo dispuesto por el artículo 13, inciso b), y 57, de la Ley de Medios Local, el requisito se encuentre satisfecho.

d) Definitividad: Se satisface este requisito de procedibilidad, en atención a que, dada la etapa del proceso electoral en que se resuelve el presente asunto, no es admisible medio de defensa alguno que deba ser agotado previamente a la promoción del presente medio de impugnación.

IV. TERCERO INTERESADO.

Dentro del plazo que comprende el trámite de publicidad, compareció la representación del PRI ante el IEEPCO, a efecto de



que le sea reconocido a dicho instituto político el carácter de tercero interesado.

Al respecto, se **reconoce tal carácter**, pues se encuentran satisfechos los requisitos contemplados en los artículos 12, numeral 2 y 17, numerales 4 y 5 de la Ley de Medios Local.

Ello es así, porque en su escrito se hace constar su nombre y firma, cumpliendo con la **forma** en su presentación, además, de su contenido puede advertirse que el partido compareciente tiene una **pretensión incompatible** con el apelante, pues este último pretende que sea cancelado el registro del ciudadano Orlando Estudillo Márquez, como candidato al cargo de primer concejal propietaria del Ayuntamiento de Santo Domingo Petapa; mientras que el PRI pretende que quede firme, pues fue este partido quien postuló al referido candidato.

Aunado a ello, el escrito fue presentado dentro del plazo de setenta y dos horas en que se publicitó el medio de impugnación, por ello, se estima tener por **oportuna** su presentación.

Por todo ello, **se reconoce el carácter de tercero interesado al PRI.**

V. ACTOS RECLAMADOS.

Ha sido criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que el recurso que da inicio a cualquier medio de impugnación en materia electoral debe considerarse como un todo, y ser analizado en su integridad a fin de poder determinar con la mayor exactitud cuál es la verdadera intención de la parte actora, atendiendo preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo.

Asimismo, ha señalado que los agravios aducidos por los inconformes, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del



escrito inicial, y no necesariamente de alguno en particular⁹, e igualmente se ha considerado innecesaria la transcripción de los mismos, como regla de cumplimiento con los principios de congruencia y exhaustividad¹⁰.

También, debe tenerse presente lo establecido por la jurisprudencia 3/2000, de rubro: “AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”, la cual expresa que todos los razonamientos y expresiones en la demanda constituyen un principio de agravio, con independencia de su ubicación, presentación, formulación o construcción lógica, pues basta con que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio.

En este sentido, el promovente impugna el acuerdo IEEPCO-CG-61/2021, por el que se aprueban las sustituciones de las candidaturas a diputaciones al congreso del estado y concejalías a los ayuntamientos, para el proceso electoral ordinario 2020-2021, por medio del cual la responsable aprobó el registro de Orlando Estudillo Márquez, como candidato a Presidente Municipal de Santo Domingo Petapa.

Para lo anterior, hace del conocimiento que dicho ciudadano fue presidente municipal del ayuntamiento referido durante el periodo 2017-2018, y regidor por representación proporcional durante el periodo 2019-2021, aunque precisa que ello ocurrió únicamente durante veinte días, pues el Congreso del Estado aprobó su renuncia al cargo mediante el decreto 1551.

⁹ Criterios contenidos en la jurisprudencia número 4/99, de rubro: “MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”, y en la jurisprudencia número 2/98, de rubro “AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL”.

¹⁰ Tesis Jurisprudencial 2ª./J. 58/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Tomo XXXI, Mayo de 2010, pág. 830, número de registro 164618.

Ahora bien, el apelante señala como fuente de agravio el considerando 19 del acuerdo antes referido, en la parte referente a la aprobación de la candidatura del ciudadano citado, quien, a decir del recurrente, en realidad resulta ser inelegible.

Refiere que el IEEPCO interpretó incorrectamente los artículos 6 de los lineamientos de reelección; 20 de la Ley de Instituciones, y 29 de la Constitución Local.

Señala que la responsable incurre en una falacia de ambigüedad en tanto que designa un significado distinto a la palabra “concejal”. A partir de ahí, estima que se parte de una premisa equivocada, porque se estima que las funciones que realizan los concejales al interior del ayuntamiento, pueden dar pauta a un cargo distinto. Es decir, un concejal es tanto un Presidente(a) municipal, como un síndico(a) o Regidores, quienes reciben su denominación (v. gr. Regidor de salud), de ahí que, el cargo de concejal sea el género, y la especie es la función que desarrollan al interior.

En este sentido, argumenta que la incorrecta interpretación parte de que la responsable estima que ejercer el cargo de Presidente Municipal es distinto al de regidor por las funciones desempeñadas, cuando en cuanto al voto que reciben y el cargo que desempeñan no hay diferencia, porque ambos son electos como concejales.

Por lo anterior, y viendo que el candidato ciudadano ya fungió como presidente municipal en el periodo 2017-2018 y asumió el cargo como concejal en el diverso 2019-2021, considera que ya ha sido electo para dos periodos consecutivos, de manera que es contrario a la ley que vuelva a ser postulado.

Así también, alega que el hecho de que la responsable exponga como motivos para otorgar el registro a Orlando Estudillo Márquez, que primero fue Presidente Municipal y luego Regidor no es el mismo cargo por lo cual puede ser candidato en el proceso

electoral en curso, ya que no le aplica la regla de reelección, es incorrecto.

Ello, porque el apelante considera que el ciudadano referido fue electo al cargo de concejal, el cual ejerció en dos periodos consecutivos, de manera que la regla de reelección no permite su postulación. Insiste en que, para el caso de que obtenga en este proceso un escaño por el principio de representación proporcional, estaría ejerciendo el cargo en tres periodos consecutivos.

El apelante solicita la aplicación del control difuso de Constitucionalidad para inaplicar el artículo 6 de los lineamientos de reelección, por ser contrarios al artículo 115 de la Constitución General, el cual limita la reelección hasta por un periodo, sin embargo, el artículo mencionado de los lineamientos establece una diferencia no prevista constitucionalmente.

Lo anterior, porque el artículo 6, trata de establecer que, por desempeñar funciones distintas al interior del ayuntamiento, se puede buscar la reelección, de manera que la interpretación propuesta por la responsable traería como consecuencia la posibilidad de que un ciudadano pueda permanecer dentro de un cabildo durante varios periodos, lo que sería un retroceso histórico porque la interpretación de la responsable es contraria a los fines de la reelección.

De todo lo anterior, se tiene que la **pretensión** del promovente consiste en que el acuerdo impugnado sea revocado por cuanto hace al registro de Orlando Estudillo Márquez, como candidato a Presidente Municipal de Santo Domingo Petapa.

Entonces, la **litis** se centra en determinar si con su actuar el IEEPCO vulneró el marco normativo en materia de reelección y, por ende, fue contrario a derecho que otorgara el registro antes mencionado.

VI. ESTUDIO DE FONDO.



Metodología de estudio

Tomando en consideración que el agravio realizado por el promovente es único, todas sus alegaciones serán analizadas de manera conjunta. Para ello, primero se precisará el marco normativo en materia de reelección, luego, en el estudio del caso en concreto, se verificarán las razones que tomó en consideración la autoridad responsable para otorgar el registro referido y, posteriormente, se analizará si la interpretación propuesta por el apelante es conforme al marco constitucional en materia de reelección y al resto de derechos constitucionalmente establecidos.

Sin que tal cuestión le genere algún perjuicio a la actora, pues debe tenerse presente que no es la forma en que se analicen los agravios, lo que puede causar una lesión, sino que se deje de analizar alguno de ellos¹¹.

Marco normativo

En primer lugar, cabe mencionar que, de conformidad con la fracción II, del artículo 35 de la Constitución General, es **derecho de la ciudadanía** poder ser votada para los cargos de elección popular, considerando que el derecho de registrar candidaturas corresponde a los partidos políticos y a las personas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan los requisitos para ello.

La Sala Superior ha sostenido el criterio de que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es de base constitucional y **configuración legal**, en cuanto a que en la ley se deben establecer las calidades, circunstancias, condiciones, requisitos o términos para su ejercicio por parte de los ciudadanos¹².

¹¹ Véase la jurisprudencia 4/2000, de rubro "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

¹² Véase SUP-JDC-888/2017 y acumulados, SUP-JDC-531/2015, SUP-CDC-3/2013 y SUP-JDC-887/2013.



Cabe referir que los artículos 25, incisos b) y c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevén que todos los ciudadanos de los Estados parte gozan de derechos y oportunidades de carácter político, específicamente para ser votados o elegidos y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, y que **el derecho político a ser votado no posee un carácter absoluto, incondicionado o irrestricto**, en tanto que existe la posibilidad de que su ejercicio se reglamente a través de una ley o que se establezcan restricciones permitidas o debidas, **siempre y cuando sean conformes** con razones de interés general y **con el propósito para el cual han sido establecidas** o sean necesarias para permitir la realización de los derechos de los demás, garantizar la seguridad de todos o que deriven de las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.

Por tanto, se puede dejar sentada como premisa esencial, el carácter relativo del derecho a ser votado, así como la necesidad de regulación para su ejercicio, la cual **en principio corresponde al legislador**.

Ahora bien, por cuanto hace a la **reelección**, debe decirse que, mediante la reforma a la Constitución General en materia político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, **se eliminó** del sistema normativo mexicano, **la restricción a la posibilidad de elección consecutiva o reelección** de quienes ocupan los cargos legislativos —a nivel federal o local—, o bien, los relativos a los **ayuntamientos** de los municipios o de las alcaldías o concejalías de la Ciudad de México.

Para ello, se modificaron, de entre otros, los artículos 115, fracción I, párrafo segundo, y 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución General.

En términos generales, la elección consecutiva supone la posibilidad jurídica de que quien hubiera desempeñado algún cargo de elección popular, **pueda contender nuevamente por el mismo cargo** al finalizar el periodo de su mandato, en la medida que cumpla con las condiciones y requisitos previstos para su ejercicio.

La reelección, en el ordenamiento jurídico mexicano, no concede el derecho a ser postulado necesariamente o de ser registrado a una candidatura al mismo puesto. A esto debe agregarse que, ello supone que no implica o establece una garantía de permanencia y, por tanto, en principio, la reelección no tiene primacía sobre la paridad o la auto organización de los partidos

Además, **la elección consecutiva debe considerarse como una modalidad para el ejercicio del derecho a ser votado**, el cual está reconocido en los artículos 35, fracción II, de la Constitución General; 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Mediante estas normas se le permite a la ciudadana o al ciudadano electo para ocupar una función pública con renovación periódica, que **intente postularse de nuevo para el mismo cargo**, bajo las reglas y limitaciones que se dispongan.

Ahora bien, la regla en materia de reelección establecida constitucionalmente señala:

*“**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

I. (...)

***Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.** La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o*



perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.”

Con relación a esto y la forma en que se ha conceptualizado la figura de reelección, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido que, “habrá reelección o posibilidad de esta, cuando un ciudadano que habiendo desempeñado un cargo determinado, **se postula de manera consecutiva para el mismo cargo**; no obstante, en aquellos casos en los que **un funcionario pretenda postularse para un cargo diverso, aun y cuando forma parte del mismo órgano no podría considerarse como reelección**, ya que **funcionalmente** no se estarían ejerciendo las mismas atribuciones”¹³.

Con base en lo anterior, recientemente razonó que, en los casos de nueva elección de funcionarios municipales en cargos diversos dentro del ayuntamiento, se impulsa la profesionalización del servicio público, el desarrollo de proyectos de mediano plazo y la evaluación de la función por parte de los electores. Es decir, se propicia la participación continua dentro de un mismo ayuntamiento a través de un cargo distinto, pues permite reproducir diversos beneficios al interior de los gobiernos municipales¹⁴.

Finalmente, cabe destacar que la reelección también encuentra un vínculo importante con el derecho de la ciudadanía a elegir a sus representantes. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que “el ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política”¹⁵. Para el caso de la reelección, dicho vínculo se refuerza, debido a que uno de los fines que se persigue mediante esta figura es –precisamente– que se materialice un vínculo más estrecho entre gobernantes y el electorado, pues mediante el sufragio pueden ratificar a las y los

¹³ Véase el juicio SUP-REC-1172/2017.

¹⁴ Véase el juicio SUP-REC-190/2021.

¹⁵ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 197.

servidores públicos en su encargo y, con ello, abonar a la rendición de cuentas.

Caso concreto.

A continuación, se procede al estudio de los planteamientos del apelante, anunciando que, a efecto de evitar repeticiones innecesarias en este apartado, se tendrán por reproducidos los previamente señalados.

Se recuerda que la parte actora controvierte el acuerdo el acuerdo IEEPCO-CG-61/2021, por el que se aprueban las sustituciones de las candidaturas a diputaciones al congreso del estado y concejalías a los ayuntamientos, para el proceso electoral ordinario 2020-2021, por medio del cual la responsable aprobó el registro de Orlando Estudillo Márquez, como candidato a Presidente Municipal de Santo Domingo Petapa.

El núcleo de su alegación consiste en la manera de interpretar la figura de la reelección. Para ello aduce que, a su consideración, con motivo de los procesos electorales en los municipios, la ciudadanía **elige concejales** (*género*) quienes para el ejercicio de sus funciones son denominados de distinta forma, pudiendo ser Presidente(a), Síndico (a), o Regidor (a) (*especie*); por tanto la figura de reelección y su limitante por un periodo adicional, opera por cuanto hace a que hayan sido electos como concejales, y no respecto al cargo que desempeñaron.

Por lo anterior, estima que si el ciudadano Orlando Estudillo Márquez, en primer momento fue electo para el cargo de Presidente Municipal, y luego fue electo a través del principio de representación proporcional y obtuvo una regiduría, la limitante de que la reelección sea por un periodo adicional se vio actualizada en el momento en que ejerció ambos cargos. De ahí que, considere que el registro otorgado por la autoridad responsable sea incorrecto, pues en caso de ser electo, sea como Presidente Municipal o en virtud del Principio de

Representación proporcional, se encontraría fungiendo por un tercer periodo.

Tomando en consideración lo aducido por la representación de morena, sus agravios se estiman **sustancialmente infundados**, pues la interpretación propuesta resulta restrictiva y contraria a los fines de la reelección, dejando de observar los distintos principios constitucionales que concurren en la materia, por tanto, el registro otorgado resulta constitucionalmente compatible con la figura de la reelección, tal como a continuación se explica.

En primer término, conviene precisar que el apelante aduce como fuente de su agravio el considerando 19 del acuerdo impugnado.

Con relación al caso concreto, de su análisis puede verse que la responsable recuerda haber reservado en los acuerdos del Consejo General 57/2021 y 59/2021, las solicitudes de registro de distintos ciudadanos, entre ellos Orlando Estudillo Márquez, por estimar que excedían el periodo constitucional de reelección, y **requirió** a la coalición para acreditar que no se encontraban en dicha causa de inelegibilidad o sustituyeran las candidaturas.

Por lo anterior, en el acuerdo impugnado la autoridad responsable es precisa en señalar que, a raíz de dicho requerimiento, la coalición PAN-PRI-PRD que lo postuló, presentó la documentación que acreditaba que dicho ciudadano no se encontraba en tal supuesto, de ahí que, analizada dicha documentación, consideró válido realizar el registro que ahora acude a impugnar el apelante.

Es decir, en primer momento la responsable estimó que el ciudadano candidato incumplía con el límite previsto para la reelección, por lo que requirió a la coalición para acreditar no encontrarse en ese supuesto, quien **presentó la documentación** que



estimó pertinente, misma que después de ser analizada por la responsable tuvo como consecuencia el otorgamiento del registro.

Junto con ello, no pueden obviarse las afirmaciones realizadas por el **tercero interesado** en el sentido que, si bien el ciudadano candidato fue electo en el municipio por el principio de representación proporcional para el periodo 2019-2021, realmente nunca tomó protesta al cargo y renunció al mismo, cuestión que fue comprobada ante el IEEPCO; aunque cabe señalar que tal cuestión no la comprueba.

En este sentido, se estima que el apelante perdió de vista que en el acuerdo impugnado la responsable no realiza un análisis relacionado con las funciones que en el ayuntamiento ha ejercido el ciudadano candidato, primero como presidente y luego como regidor, y que por esto haya otorgado el registro respectivo; sino que, tal cuestión ocurrió porque a su consideración, la documentación que presentó la coalición que lo postuló era suficiente para acreditar que no se encontraba en la limitante de ser reelecto por un periodo adicional.

Sin embargo, **con independencia** de lo anterior y aún en el caso de que, contrario a lo señalado por el tercero interesado, el ciudadano candidato sí hubiera ejercido el cargo *–tal como lo afirma, pero no comprueba el apelante–*, **ni si quiera ello favorece la pretensión que tiene, en el sentido de que sea revocado el registro**, pues la interpretación que propone no encuentra respaldo constitucional de cara al resto de principios que gravitan alrededor de la figura de la reelección.

Por su importancia, conviene recordar que en el año de dos mil catorce, la Constitución General fue reformada para incorporar en su texto la posibilidad de reelección para los casos de diputaciones y ayuntamientos.



Así, la evolución del contenido constitucional del derecho a ser votado ha experimentado una modificación sustancial, fundamentalmente en la integración de los ayuntamientos pues, conforme a la nueva visión del constituyente permanente, se **abandona la tesis prohibicionista** y se impulsa la posibilidad de la **nueva elección de integrantes de los ayuntamientos**.

La reforma constitucional mencionada alcanzó al artículo 115, que en su fracción I, párrafo segundo, señala lo siguiente:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. (...)

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.”

Con motivo de esto, el artículo 29 de la Constitución Local y artículo 20 de la ley de instituciones contemplaron y regularon dicha figura, la cual se prevé, respectivamente, en los términos siguientes:

“Artículo 29.- (...)

Las y los Presidentes Municipales, Regidoras o Regidores y Síndicas o Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa podrán ser electos consecutivamente para un período adicional, siempre y cuando el período del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Ninguno de los servidores públicos municipales mencionados en el párrafo anterior, cuando hayan tenido el carácter de propietarios durante los dos períodos consecutivos, podrán ser electos para el período inmediato como suplentes, pero éstos sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, pudiendo ser electos para el mismo cargo hasta por un período adicional. (...)

Artículo 20. 1.- *Los integrantes de los ayuntamientos que se eligen por el régimen de partidos políticos y candidatos independientes podrán ser reelectos como concejales hasta por un periodo adicional inmediato, según lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Local. La reelección es un derecho inherente a la persona sin importar el cargo asumido en el Ayuntamiento.”*

Ahora bien, el apelante **parte de la premisa jurídica incorrecta de equiparar el ejercicio de un cargo dentro del ayuntamiento con la reelección, así como en tomar de manera genérica la acepción de “concejal” sin hacer la distinción entre Presidente, Síndico o Regidores**, razón por la cual asevera que el actor, al haber fungido como Presidente Municipal y Regidor, actualiza el límite temporal previsto constitucionalmente.

En estima de este Tribunal, tal interpretación resulta equivocada, porque las **limitaciones** contenidas en el artículo 115, fracción I, segundo párrafo de la Constitución General, y 29 de la constitución local, **deben interpretarse conforme al resto de postulados constitucionales** que también se encuentran previstos en su texto, tal como el **derecho a ser votado**, y con ello salvar la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto¹⁶.

Para afirmar lo anterior, no se pierde de vista que el artículo 20.1 de la ley de instituciones señala textualmente que *“podrán ser reelectos como **concejales** hasta por un periodo adicional inmediato”*, sin embargo, el mismo artículo remite a que ello sea *“según lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Local”*, de donde se concluye que en la interpretación realizada a dicho artículo, se debe tener presente lo dispuesto constitucionalmente a nivel local, y lógicamente también a nivel federal.

En esta tesitura, la interpretación que el TEPJF y este Tribunal Electoral local han dado a la figura de reelección, como se dijo en el

¹⁶ Véase la jurisprudencia 1a./J. 37/2017 (10a.), de rubro “INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.”, con número de registro 2014332.



marco normativo, puede resumirse en que únicamente se actualiza cuando la postulación es para el mismo cargo, de manera que, si un funcionario pretende postularse para uno diverso, aunque integre el mismo órgano (ayuntamiento) no se considera como reelección¹⁷.

Bajo esta comprensión, no es posible estimar que el ciudadano Orlando Estudillo Márquez se encuentre en el supuesto de reelección, porque, tal como lo afirma el apelante, primero fungió como Presidente Municipal y luego como Regidor; y ahora pretende ser registrado como **candidato a Presidente Municipal**.

De lo anterior puede advertirse que, en realidad, **los cargos a los cuales ha sido electo son distintos**, y a su vez, al que fue registrado también lo es.

Por ello, lo infundado de las alegaciones hechas valer por el apelante estriba en que, como punto de partida, en **sentido estricto no puede estimarse que en el caso se haya actualizado la reelección en el cargo**, y menos la restricción de exceder el periodo constitucional establecido para ello, porque como ya se dijo, la interpretación constitucional que se ha dado a esta figura es que exista una postulación **para el mismo puesto**, cuestión que actualmente no acontece, porque en realidad el primer cargo al cual accedió es distinto del segundo, y **este, a su vez, es diferente del que pretende obtener**.

No se pasa por alto la aseveración del apelante en el sentido que, para el caso de obtener por la vía de la representación proporcional un cargo en el ayuntamiento, ya lo habría integrado durante tres periodos consecutivos.

Sin embargo, como se ha venido señalando, ello no implica que se active la limitante de dos periodos establecida constitucionalmente,

¹⁷ Al respecto pueden verse las sentencias SUP-REC-1172/2017; SUP-REC-1173/2017; SUP-REC-190/2021; y de este Tribunal el JDC/161/2021.

porque en realidad no es reelección, pues solamente para el caso en que ocurra la hipótesis planteada por el apelante, por primera vez se encontraría en la modalidad de reelección. Y en caso de ganar, tampoco sería reelección por haber sido cargos distintos.

Tal cuestión se explica puesto que, como la reelección gira en torno a la postulación para el **mismo cargo**, sí es conforme a la constitución y a la interpretación armónica y funcional del sistema jurídico, **diferenciar los cargos que se ocupan en el ayuntamiento en categorías diferentes**, y no como lo propone el apelante por cuanto hace a equiparar a todos los integrantes del ayuntamiento como “concejales”.

En efecto, si bien todos los integrantes del Ayuntamiento resultan de una elección popular, lo cierto es que respecto a: *i) presidentes(as) municipales*, así como *ii) síndicas(os)* y algunos *iii) regidores(as)* **necesariamente son electos por el principio de mayoría relativa**; sin embargo, *iv) el resto de regidores que integrarán el ayuntamiento y no formaron parte de la planilla ganadora*, lo son por el principio de **representación proporcional**¹⁸.

Esta distinción entre las **categorías** se encuentra dada constitucionalmente, a nivel general y local, cuando se hace referencia a presidentes municipales, regidores y síndicos; mientras que el **cargo** a ocupar se encuentra mandatado por disposición legal, pues el artículo 24 de la ley de instituciones es preciso en señalar quien debe ocupar la Presidencia Municipal, la Sindicatura o Sindicaturas, y el resto de regidurías¹⁹.

¹⁸ Criterio contenido en el juicio SX-JDC-398/2021, en donde se presenta un caso de postulación municipal a un cargo diferente.

¹⁹ Artículo 24.1 Los ayuntamientos (...) se integrarán de la siguiente forma: I.- Una Presidencia Municipal, su titular será la candidata o el candidato que ocupe el primer lugar de la planilla registrada ante el Instituto Estatal, quien representará al ayuntamiento en el orden político y lo dirigirá en lo administrativo; II.- Una Sindicatura, si el municipio tiene veinte mil habitantes o menos y dos si se tiene más de este número. La o las sindicaturas corresponderán a quien ocupe el segundo lugar cuando sea electa una persona para ocupar la sindicatura, o segundo y tercer lugar, cuando sean electas dos sindicaturas, según sea el caso de la planilla registrada ante el Instituto Estatal. La o las personas titulares de las Sindicaturas tendrán la representación legal del ayuntamiento; III.- En los municipios que tengan de cien mil a trescientos mil habitantes, el ayuntamiento se integrará



En esta tesitura, con las afirmaciones que realiza el apelante pierde de vista que las funciones realizadas por quienes ostentan dichos cargos son distintas, pues así puede verse en los artículos 68, 71, y 73, de la Ley Orgánica Municipal, por tanto, se puede afirmar con total certeza que, en todo caso y acorde con lo que manifiesta en su recurso, las funciones que ha realizado el ciudadano candidato en dos periodos diferentes, resultan ser distintas, de manera que la regulación constitucional de la reelección por cuanto hace a la frase “*para el mismo cargo*”, no le resultaba aplicable.

Es importante señalar que la SCJN ha señalado que el principio de legalidad exige que las normas que limiten el derecho a la participación política deben establecer criterios objetivos que permitan identificar a los sujetos a los cuales se dirige su aplicación, así como que estas deberán ser proporcionales y razonables²⁰. Por su parte, la Sala Superior del TEPJF ha dicho que, ante la ausencia de tales criterios objetivos, en los cuales se establezca de forma precisa que la prohibición resulta aplicable para la nueva elección en un cargo diferente, debe preferirse la interpretación que potencialice o maximice el ejercicio del derecho a la participación política. Esto es, permitir la participación en los procesos electorales²¹.

De ahí que sea incorrecto el tratamiento genérico que el apelante pretende sea dado a los integrantes del ayuntamiento como concejales y, por consiguiente, también que la reelección sea interpretada con independencia del cargo ejercido, pues dicha forma de interpretación no se encuentra contemplada constitucionalmente.

La Sala Superior ha señalado que, en el modelo de reelección existe una interdependencia entre diversos principios y derechos

hasta con once concejales electas o electos por el principio de mayoría relativa y hasta cinco regidurías electas por el principio de representación proporcional. Si los municipios se exceden de esa última cantidad, los ayuntamientos se integrarán hasta con quince integrantes del ayuntamiento electos por el principio de mayoría relativa y hasta siete regidurías electas por el principio de representación proporcional; (...).

²⁰ Véase la acción de inconstitucionalidad 74/2008.

²¹ Véase el juicio SUP-REC-1172/2017.

constitucionales tales como: **a)** el derecho a ser votado de la persona funcionaria pública que tiene la intención de reelegirse; **b)** el principio de autoorganización de los partidos políticos para hacer o no hacer válida la opción de elección consecutiva; y **c)** el derecho a votar de la ciudadanía, en tanto que es ella quien tiene el derecho de decidir sobre la permanencia de sus gobernantes²².

En este sentido, la forma en que sea interpretada la figura de reelección debe de contemplar las diversas aristas constitucionales, omisión en la que incurre el partido morena al proponer la interpretación que señala en su demanda, pues la misma puede ser calificada de restrictiva por cuanto hace al ejercicio de los derechos de la ciudadanía; por el contrario, toda interpretación que se realice de una norma jurídica debe procurar ampliar sus alcances jurídicos para potenciar el ejercicio de sus derechos político electorales²³.

Por lo anterior, no resulta válido equiparar la figura de la reelección con la de integrar o ejercer un cargo como “concejal” en el ayuntamiento, pues ello no es solo técnicamente incorrecto, tal como ya se ha señalado, sino también contrario a la finalidad pretendida con la reforma constitucional de dos mil catorce.

Esto último porque el apelante refiere que, con el criterio de que la reelección solamente se actualice cuando se postula para el mismo cargo y la distinción entre los cargos ejercidos; traería como consecuencia que un ciudadano permanezca en un cabildo durante varios periodos, lo cual implicaría un retroceso histórico en el marco jurídico. Sin embargo, realmente pierde de vista que la finalidad pretendida con la reforma constitucional tenía como objetivo profesionalizar la función pública, y con ello beneficiar el interior de los gobiernos municipales.

²² Criterio sostenido al resolver el juicio SUP-REC-322/2021.

²³ Véase la jurisprudencia 29/2002, de rubro “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.”.



En efecto, al resolver el juicio SUP-REC-190/2021, el cual trataba sobre un caso de reelección consecutiva municipal, la Sala Superior señaló que, la libre participación de los ciudadanos en los asuntos públicos repercute en una forma de gobierno democrática. En los casos de nueva elección de funcionarios municipales en cargos diversos dentro del ayuntamiento, se impulsa la profesionalización del servicio público, el desarrollo de proyectos de mediano plazo y la evaluación de la función por parte de los electores.

De esta manera, la finalidad del cambio de modelo constitucional es congruente con la participación continua dentro del mismo ayuntamiento a través de un cargo distinto, pues permite reproducir diversos beneficios al interior de los gobiernos municipales.

Ahí mismo señaló que, una interpretación de la norma que impida que los funcionarios se postulen a diferentes cargos en el mismo ayuntamiento, podría tener distintas implicaciones. Se evitaría que estos funcionarios desarrollen su carrera política en el mismo ayuntamiento, limitando el ejercicio de sus derechos político-electorales. En consecuencia, podría perpetuarse la brecha que existe entre el estado y el promedio nacional respecto a su desarrollo democrático.

Además, dijo que el principio de la continuidad en la administración pública municipal no solo contiene valores en el ámbito individual del derecho a ser votado, sino que también reconoce medios destinados a garantizar el buen gobierno en la escala local.

Por esto, **la interpretación propuesta por el apelante también va en contra de la finalidad pretendida** al cambiar constitucionalmente el paradigma de la reelección.

A la luz de todo este panorama, no es dable estimar que el ciudadano candidato se hubiese encontrado en el supuesto de reelección que alude el representante de morena, y menos aún, que

al solicitar su registro hubiera excedido el periodo constitucional, ya que ello no es acorde con el resto de preceptos constitucionales.

Finalmente, no pasa desapercibido que el apelante solicita la inaplicación del artículo 6 de los lineamientos de reelección, sin embargo, como se señaló al inicio, no es dable estimar que la autoridad responsable hubiese realizado algún análisis específico con base en cierta normativa, sino que fue el partido tercero interesado quien acreditó con cierta documentación que el ciudadano candidato no se encontraba en el supuesto de inelegibilidad.

Aunado a que, como se ha mencionado, en atención a los hechos del caso que se ha presentado, es conforme a derecho que el citado ciudadano hubiese sido registrado como candidato, ya que en su caso no se actualizaba alguna limitante establecida constitucionalmente.

Además que no se advierte la manera en que dicho artículo pudo haber sido aplicado en perjuicio del ciudadano candidato, o contra los intereses del partido actor, pues en todo caso, el artículo que hace referencia a la reelección por sí misma es el 4, del citado ordenamiento.

De ahí que, a fin de no adelantar criterio respecto de futuros casos que se presenten, no pueda recaer pronunciamiento especial por cuanto hace al artículo 6 de los lineamientos.

Por todo lo expuesto previamente, se declaran **infundados** los agravios hechos valer por el apelante, y en consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 59, numeral 1, de la Ley de Medios Local, **se confirma** el acuerdo IEEPCO-CG-61-/2021 en lo que fue materia de impugnación.

VII. NOTIFICACIÓN.

Notifíquese personalmente al apelante, así como al tercero interesado, y mediante **oficio** a la autoridad responsable, de

conformidad con lo establecido en los artículos 26, 27 y 29 de la Ley de Medios Local. **Cúmplase.**

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, se

RESUELVE

Primero. Se **reconoce** el carácter de tercero interesado al compareciente.

Segundo. Son **infundados** los agravios aducidos por el apelante; en consecuencia, se **confirma** el acuerdo IEEPCO-CG-61-/2021 en lo que fue materia de impugnación.

Notifíquese en los términos señalados.

En su oportunidad, remítase el expediente al archivo de este órgano jurisdiccional, como asunto total y definitivamente concluido.

Así por unanimidad de votos, resuelven y firman la y los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, Magistrada **Maestra Elizabeth Bautista Velasco** presidenta, y los Magistrados **Maestro Raymundo Wilfrido López Vásquez**, y el Licenciado **Miguel Ángel Ortega Martínez**, Secretario General en funciones de Magistrado provisional, quienes actúan ante la Licenciada **Lizbeth Jessica Gallardo Martínez**, Secretaria de Estudio y cuenta en funciones de Secretaria General, quien autoriza y da fe, en términos de lo dispuesto por los acuerdos generales 01/2021 y 02/2021, emitidos por el Pleno de este Tribunal.

